

Зольников Алексей Зотович

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (XVIII–XXI вв.):
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2016

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель:

Погодин Александр Витальевич

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Официальные оппоненты:

Шагиева Розалина Васильевна

доктор юридических наук, профессор, проректор, заведующая кафедрой теории и истории государства и права НОУ ОВО «Российская академия адвокатуры и нотариата»

Медведев Валентин Григорьевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Защита диссертации состоится «23» ноября 2016 г. в 13 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» <http://www.kpfu.ru>.

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ www.vak.ed.gov.ru и ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» <http://www.kpfu.ru>.

Автореферат разослан «30» сентября 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Легальное обеспечение правомерных интересов личности, их гармоничное и сбалансированное сочетание там, где объективно необходимо, с интересами социальной группы, общества и государства, является общей закономерностью исторического развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве России. Данная, выявленная в настоящем историко-теоретическом исследовании закономерность предопределяет реформирование прокуратуры в процессе становления и развития социально-правового государства Российской Федерации.

Обращение к историческим аспектам формирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве от образования прокуратуры и до настоящего времени имеет важное теоретическое и практическое значение. Оно необходимо для глубокого и всестороннего познания процесса того, как правовой статус прокурора формировался в условиях постоянного изменения законодательства, и что способствовало приобретению им того объема правомочий, каким прокурор обладает на современном этапе.

Ретроспективный взгляд на генезис органов прокуратуры, историко-правовое оформление статуса прокурора позволяет получить представление о том, как государство приспосабливалось к вызовам и потребностям различных периодов нашей истории, какой опыт накоплен на протяжении столетий.

Тема диссертации актуальна и для дальнейшего развития юридической науки, поскольку исследование проблем становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве осуществлялось по «остаточному принципу» при отсутствии должного внимания к обозначенной тематике.

Вместе с тем в разные периоды истории права гражданско-процессуальное положение прокурора находилось в постоянной динамике то в сторону расширения его полномочий, то, напротив, путем создания определенных ограничений, прокурор вытеснялся из гражданского процесса. Несмотря на это, неизменным

оставалось то, что процессуальный объем предоставленных прокурору полномочий всегда служил действенным правовым средством обеспечения, охраны, защиты и восстановления нарушенных прав граждан, интересов социальной группы, общества и государства.

Обращение прокурора в суд с заявлением – это наиболее эффективная мера прокурорского воздействия для устранения нарушений закона, поскольку только судебное решение может окончательно разрешить вопрос о восстановлении нарушенных прав. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел для дачи заключения и обжалование незаконных судебных постановлений призвано способствовать вынесению судами законных и обоснованных решений. Поэтому актуальность исследования заключается еще и в том, что через призму исторической практики развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, а также практики использования предоставленных полномочий в различные временные периоды, можно и необходимо выявить трудности, с которыми сталкивался прокурор, допускаемые системные ошибки и просчеты, причины им способствовавшие, в целях исключения или минимизации в настоящее время совершения подобных ошибок как на законодательном, так и практическом уровне.

Перечисленные обстоятельства обуславливают актуальность и необходимость отдельного и самостоятельного историко-теоретического исследования вопросов становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве. Во-первых, для оценки роли прокурора, как участника процесса, на различных этапах развития законодательства. Во-вторых, для использования в работе исторического опыта, адаптация которого к современным условиям позволит повысить результативность деятельности на данном направлении, а также будет способствовать обогащению теоретических основ организации труда и практической реализации предоставленных полномочий.

Степень разработанности темы. Исторические периоды образования и развития, правовые основы организации деятельности отечественной прокуратуры, а также проблемы генезиса правового положения прокурора в гражданском судопроизводстве исследовались в дореволюционное время в трудах П.Н. Об-

нинского, Н.В. Муравьева, В.А. Мякотина, В.М. Грибовского, П.И. Иванова, А.Д. Градовского, Э.Н. Берендтса, М.А. Филиппова, А.Н. Познанского, Н. Селиванова и др. Они были предметом изучения учеными советского периода (А.М. Рекунков, А.Ф. Козлов, М.П. Маляров, Р.А. Руденко, К.Д. Бурмистров и др.) и современной России (С.М. Казанцев, К.И. Амирбеков, В.И. Рохлин и др.).

Перечисленные и другие авторы исследовали названные вопросы в контексте с общими принципами и видами судопроизводства, особенностями рассмотрения отдельных категорий гражданских дел, деятельностью суда, иных лиц, участвующих в деле и т.п. Имеющиеся специальные научные труды по обозначенной тематике носят единичный характер и глубоко охватывают либо отдельные периоды развития института участия прокурора в гражданском процессе, либо только некоторые аспекты деятельности прокурора на данном участке работы (Громов И.А. Участие прокурорского надзора в гражданском процессе. СПб., 1915; Банченко-Любимова К.С. Участие прокурора в суде первой и второй инстанций по гражданским делам. М., 1963; Аргунов В.Н. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 1991).

Объектом диссертационного исследования является исторически сложившаяся практика правового регулирования становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства.

Предмет диссертационного исследования составляют общие и особенные закономерности развития правового статуса прокурора в отечественном гражданском судопроизводстве, а также тенденции изменения полномочий прокурора в период XVIII–XXI вв.

Цель исследования заключается в установлении закономерностей становления и развития правового статуса прокурора при рассмотрении судами гражданских дел в российском государстве периода XVIII–XXI вв.

Для достижения названной цели поставлены следующие **задачи**:

– определить основания участия прокурора в гражданском судопроизводстве в период образования прокуратуры в российском государстве;

- выделить тенденции изменения объема полномочий прокурора в гражданском судопроизводстве до судебной реформы 1864 г.;
- раскрыть структурные элементы и особенности нормативно-правового регулирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве в до-революционном российском государстве;
- установить преемственность в развитии правового статуса прокурора и его особенности в период формирования советского государства;
- выявить специфику правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве советского государства второй половины XX в.;
- определить функции правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве и закономерности его развития в российском государстве постсоветского периода.

Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают период от начала XVIII в. до первого десятилетия XXI в. Нижняя граница определяется появлением в России прокуратуры как института надзора во времена централизации и бюрократизации государственного аппарата. На данном этапе возникли объективные предпосылки для учреждения прокуратуры, поскольку деятельность существовавших контрольно-надзорных органов перестала соответствовать предъявляемым Петром I требованиям и обеспечивать выполнение поставленных задач. Выбор верхней границы обусловлен введением в действие с 1 февраля 2003 г. Гражданского процессуального кодекса РФ 2002 г., в котором нашли воплощение наметившиеся в начале 90-х гг. XX в. тенденции к изменению объема процессуальных полномочий прокурора в сторону их сокращения. Кроме того, ГПК РФ 2002 г. на современной ступени развития законодательства выступает законодательным венцом правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве. Значительный хронологический период исследования позволяет раскрыть динамику развития обозначенного направления прокурорской деятельности на разных исторических этапах.

Методологическая основа диссертационного исследования включает в себя совокупность общих и специальных методов научного познания. В их числе

диалектический метод исследования, формально-логический и его разновидности (анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция и др.), историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, функционально-структурный и др. С помощью эмпирического и логического методов были выявлены общие закономерности становления и развития как института прокуратуры, так и института участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел. Диалектический метод в сочетании с функционально-структурным методом познания позволил исследовать процесс изменения положения прокурора в гражданском судопроизводстве. Формально-юридический метод использован при толковании правовых актов, регламентирующих данное направление деятельности прокурора. Метод правового моделирования дал возможность выработать конкретные предложения по совершенствованию работы на современном этапе.

Теоретическую основу диссертации образуют принципы формирования и исторического развития, организации деятельности отечественной прокуратуры по различным, в том числе по гражданско-судебному, направлениям, содержащиеся в научных трудах по истории государства и права России, истории отечественной прокуратуры, исследований в области гражданско-процессуального права. Они рассматривались дореволюционными правоведами, в числе которых К.Д. Кавелин, Г.Л. Вербловский, В.М. Гордон, И.М. Тютрюмов, К.И. Малышев, В.Л. Исаченко, С.Г. Щегловитов, К.Н. Анненков, а также учеными советского времени: В.П. Воложанин, М.С. Строгович, Д.М. Чечот, Н. Лаговьер, А.Ф. Клейнман, Н.А. Чечина, А.Т. Боннер и современной России: И.В. Заболоцкая, А.А. Титова, Ю.М. Горячкова, С.М. Казанцев, Р.Р. Вахитова, В.Ю. Шобухин, В.А. Никонов, М.В. Гадиятова, А.А. Сергиенко, Е.И. Шабалина, Д.Х. Валеев, А.Л. Иванов, Д.О. Серов, Е.А. Анаева, В.Г. Медведев, Р.В. Шагиева.

Нормативную и одновременно источниковую основу исследования составляют нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы образования и функционирования как органов прокуратуры в целом, так и института участия прокурора в гражданском судопроизводстве в частности на различных исторических этапах развития российского государства и права.

В группу источников дореволюционного периода входят правовые акты, содержащиеся в Полном собрании законов Российской Империи, в том числе Царские, Императорские и Сенатские указы, кодифицированные акты гражданского и гражданско-процессуального права и другие нормативно-правовые акты, определявшие правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве. Особую ценность представляют решения Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената, который при осуществлении судебной деятельности разъяснял порядок применения норм права об участии прокурора в гражданском процессе.

Исследование правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве современной России, помимо действующих нормативно-правовых актов, основывалось на изучении приказов, указаний, распоряжений, информационных писем, методических рекомендаций, обобщений результатов работы органов прокуратуры Российской Федерации, судебной практики.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что сформировано комплексное целостное представление о становлении и развитии правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства. В результате проведенного исследования:

- дана авторская и обоснованная периодизация процесса исторического становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства, который включает в себя шесть этапов (периодов);
- выявлены причины участия прокурора и основания его ответственности в гражданском судопроизводстве с момента возникновения прокуратуры в структуре российского государства;
- обоснована исторически возникающая необходимость правозащитного направления в деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве;
- установлены факторы ограничения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, обоснована объективная закономерность возник-

новения такого средства гражданско-правовой защиты как опротестование (обжалование) прокурором незаконных судебных постановлений;

- предложена дифференциация правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве де-юре и де-факто, раскрыты элементы структуры правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве с учетом исторически сложившейся практики;
- выделены функции правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства;
- определены формы нормативно-правового регулирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства.

Научная новизна диссертационной работы также детализируется и раскрывается в **положениях, выносимых на защиту**:

1. С момента возникновения прокуратуры в механизме российского государства в 1722 г. и до 1775 г. происходит становление и формирование института участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Прокурор приобрел возможность присутствовать на заседаниях судебных мест, изучать гражданские дела, получать необходимые для надзорной деятельности судебные документы, реагировать на выявленные нарушения.

2. В результате губернской реформы 1775 г. прокуратура впервые в истории российского государства получила право обращаться в суды с исками. Развивается ее правозащитное направление деятельности, поскольку если непосредственно после создания прокуратуры основной функцией прокуроров стал надзор за процедурой судопроизводства, то после принятия Учреждений для управления губерний Всероссийской Империи 1775 г. им было предоставлено право предъявлять иски в интересах отдельных граждан, нуждавшихся в защите со стороны государства. Законодательно очерчены две основные формы реализации прокурорами предоставленных полномочий: во-первых, через стряпчих они выступали истцами по спорам в интересах казны и некоторых категорий частных лиц и организаций; во-вторых, осуществляли надзор за соблюдением процессуальной законности.

3. Устав гражданского судопроизводства 1864 г. строго определил категории лиц, подлежащих исковой защите со стороны прокуроров, и перечень гражданских дел, по которым прокурор имел право давать заключение в суде. Рассмотрение дела без прокурора по обязательной для его участия категории признавалось существенным нарушением и являлось поводом для отмены решения суда. Произошедшее ограничение процессуальных прав прокурора стало следствием низкого уровня квалификации прокурорских работников, отсутствия должного влияния прокуроров на осуществление правосудия, расширения процессуальной самостоятельности сторон гражданского судопроизводства и независимости суда.

4. С образованием советской прокуратуры и формированием новых правил гражданского судопроизводства прокурор получил право обратиться в суд с заявлением и вступить в гражданское дело по любым спорам. В качестве отдельного и самостоятельного правомочия (независимо от участия прокурора в деле), но вместе с тем представляющего неотъемлемую составляющую компетенции прокурора в гражданском процессе, ГПК РСФСР 1923 г. выделил такое эффективное средство гражданско-правовой защиты, как опротестование прокурором незаконных судебных постановлений. Предоставление перечисленных полномочий свидетельствует о том, что советское законодательство первой половины XX в. выделяло прокурора в качестве одной из ключевых фигур гражданского процесса. Основной причиной расширения полномочий прокурора была необходимость судебной защиты интересов государства.

5. Принятый ГПК РСФСР 1964 г. обусловил предъявление прокурорами исков и вступление в дело для дачи заключения необходимостью охраны интересов общества и государства или прав граждан. Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела являлось обязательным когда это было прямо предусмотрено законом или признано судом необходимым. По остальным делам прокурор вступал в процесс по собственной инициативе. Помимо исправления судебных ошибок путем опротестования незаконных решений, прокуроры обращали внимание органов юстиции на допускаемые судами нарушения в представлениях и требовали, таким образом, корректировки работы судов во внепроцессуальном порядке.

По сравнению со всеми предыдущими периодами прокурор имел максимальный объем полномочий, поскольку помимо процессуальной деятельности он осуществлял еще и надзор за исполнением законодательства судами.

6. Судебная реформа 1991 г., ключевые положения которой нашли воплощение в ГПК РФ 2002 г., ограничила полномочия прокурора. Как на законодательном, так и на ведомственном уровне были перечислены обстоятельства, при наличии которых прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением; определен перечень гражданских дел, по которым прокурор мог вступить в процесс для дачи заключения и обжаловать вынесенное решение. Основанием для ограничения процессуальных прав прокурора стала организация судопроизводства на основе принципов состязательности и равноправия сторон, являвшаяся одним из основных направлений судебной реформы 90-х годов XX в. При обращении в суд прокурор стал обязан обосновать и доказать невозможность предъявления иска самим гражданином, что создавало существенные препятствия для реализации такого полномочия, подкрепленные неоднозначной судебной практикой. Вместе с тем они создали объективные предпосылки для совершенствования механизма судебной защиты прокурором прав и свобод граждан, что было реализовано в результате внесения в 2009 г. изменений в ст. 45 ГПК РФ 2002 г. Внесенные изменения устранили существовавшие ранее процессуальные барьеры в исковой работе прокуроров.

7. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве де – юре представляет собой комплекс материально-правовых и процессуально-правовых норм, в которых закрепляются цели, принципы деятельности прокурора, полномочия и другие элементы его правового статуса. Де – факто правовой статус прокурора ситуационно конкретен и не всегда совпадает с правовым статусом де – юре. Это связано: 1) с особенностями конкретного гражданского дела, в рассмотрении которого участвует прокурор (объективный фактор); 2) с профессиональными, нравственными и личными качествами конкретного прокурорского работника (субъективный фактор).

8. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве формируется с момента образования прокуратуры в Российском государстве. В историческом развитии он постоянно обновляется и совершенствуется в соответствии с динамикой развития российского государства. С учетом исторической практики и современности в структуре правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве выделяются следующие элементы:

- цели, задачи, принципы деятельности прокурора;
- процессуально-правовые и материально-правовые права и обязанности (полномочия);
- ограничения, запреты и наказания;
- поощрения;
- особое место занимают правовые обычаи.

9. История становления и развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве и в судопроизводстве в целом показывает необходимость всестороннего и детального его регулирования, поскольку он выполняет исключительно важные функции. Во-первых, правовой статус прокурора содержит (должен содержать) все необходимые и достаточные для качественной деятельности прокурора легальные профессиональные инструменты и процедуры их применения (инструментальная функция). Во-вторых, он служит формально-правовым критерием определенной эффективности деятельности прокурора и одновременно средством внутреннего (в рамках конкретного процесса) и внешнего контроля со стороны специально уполномоченных субъектов (оценочная и контрольная функция). В-третьих, определяет пределы правомерного поведения прокурора, а также противодействует противоправному разрешению конфликта личного и государственно-служебного интереса (ограничительная функция). В-четвертых, правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве предполагает наличие у него процессуального иммунитета и, тем самым, является нормативно-правовой основой защиты прокурора (охранительная функция).

10. Проведенное историко-теоретическое исследование позволило выделить пять форм нормативного регулирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве:

1) законодательная (процессуальные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел);

2) международно-правовая (нормы международного права и решения международных судов, касающиеся деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве);

3) ведомственная (организационно-распорядительные документы прокуратуры);

4) судебная (разъяснения высших судебных инстанций, обязательные для субъектов правоприменения);

5) моральная, сочетающая в себе одновременно элементы как законодательной (присяга прокурора) так и ведомственной (кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации) формы.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно представляет комплексное монографическое исследование правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве российского государства в период XVIII–XX вв. и настоящего времени.

В диссертационной работе не только выделены исторические периоды становления и развития правового статуса прокурора в отечественном гражданском судопроизводстве, но и прослежены основные тенденции его изменения, а также исследован характер полномочий и основания участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел.

Поэтому результаты данного исследования в виде теоретического знания актуальны и необходимы: 1) законодателю для качественного нормативно-правового регулирования деятельности прокуратуры, а также 2) практикующему юристу, особенно тому специалисту, который осуществляет мониторинг право-

применения по обеспечению, охране и защите интересов личности, социальной группы, общества и государства в гражданском судопроизводстве.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в учебном процессе при преподавании курсов «История отечественного государства и права», «Прокурорский надзор», «Правоохранительные органы», «Гражданский процесс» и ряда иных спецкурсов. Они также могут стать основой для дальнейшего изучения истории прокуратуры и проблем прокурорского надзора в целом и института участия прокурора в гражданском процессе в частности.

На основе анализа исторического опыта для совершенствования деятельности прокуроров в гражданском судопроизводстве разработаны конкретные предложения по ведомственной регламентации требований к заключению прокурора по гражданскому делу, внедрению нетрадиционных форм оценки квалификации прокурорских работников, в том числе путем определения на конкурсной основе лучших прокуроров в гражданском процессе, по обеспечению своевременного вступления прокурора в процесс для дачи заключения и оперативному учету работы.

Результаты исследования возможно применить в процессе нормативно-правового регулирования деятельности прокуратуры, а также при организации работы и в практической деятельности.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в 16 научных статьях объемом 5,26 п.л., в том числе 5 научных статей – в журналах, входящих в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации: «Законность», «Мир юридической науки», «Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики», «Право и государство: теория и практика».

Материалы и выводы диссертации апробированы в научных докладах на конференциях различного уровня: «Российская государственность: история, современность и перспективы» (Чебоксары, 2012 г.); «Инновации в научном

творчестве молодежи» (Москва, 2013 г.); «Проблемы противодействия экономической преступности и коррупции в современной России» (Чебоксары, 2014 г.); «Проблемы и перспективы социально-гуманитарных наук в контексте глобализации: экономика, общество, право» (Йошкар-Ола, 2014 г.).

Результаты проведенного исследования используются при организации работы прокуратур районного звена Чувашской Республики.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Структура диссертации определена ее содержанием. Работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, раскрывается степень ее разработанности и доказывается научная новизна, обозначаются объект и предмет диссертационного исследования, его цель и задачи, хронологические границы и методологические основы, представлены теоретическая база, нормативная и источниковая основы исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, выделены теоретическая и практическая значимость диссертации, приведены данные об апробации и внедрении в практику результатов проведенного исследования.

Первая глава **«Возникновение российской прокуратуры и становление правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве до начала XX века»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию деятельности прокуратуры в гражданском судопроизводстве царской России.

В первом параграфе первой главы **«Контрольно-надзорные органы, предшествовавшие появлению прокуратуры в России. Образование прокуратуры как института государственного надзора»** рассматриваются исторические аспекты появления института прокуратуры, анализируется деятельность фискальной службы и других органов государственного контроля и надзора.

Делается вывод, что начатая Петром I активная борьба с чиновничьим произволом, повышение ответственности за должностные преступления и злоупотребления, ужесточение регламента прохождения государственной службы не принесли бы желаемого результата при отсутствии специального института надзора, который бы на системной и постоянной основе выявлял и пресекал допускаемые нарушения.

В качестве первого этапа развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве выделяется временной период от образования прокуратуры в 1722 г. до губернской реформы 1775 г.

Тогда происходит возникновение и становление института прокурорского надзора, неотъемлемой частью которого стало участие прокурора в гражданском судопроизводстве.

Обязанности прокурора при разрешении судами гражданско-правовых споров во времена правления Петра I сводились только к наблюдению за деятельностью судебных мест. Прокуратура выступала исключительно как орган надзора, в основном за делопроизводством, не наделенный какими-либо самостоятельными процессуальными полномочиями. Однако в последующем объем гражданско-судебных полномочий прокурора был расширен. Он получил возможность присутствовать на заседаниях судебных мест, изучать гражданские дела, получать необходимые для надзорной деятельности судебные документы, реагировать на выявленные нарушения.

Основные направления деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве на первом этапе развития его правового статуса были определены и систематизированы. Они получили свое нормативно-правовое закрепление и выражались в обеспечении законности и обоснованности судебных постановлений, а также надзоре за правильным и своевременным рассмотрением дел в судах.

Во втором параграфе первой главы **«Особенности правового положения прокурора в гражданском процессе в период 1775–1864 гг.»** показано изменение полномочий прокурора в гражданском судопроизводстве после губернской реформы Екатерины II 1775 г.

В тот период в системе прокуратуры появляется новый институт стряпчих – помощников прокурора, посредством которых последний осуществлял свою процессуальную деятельность. На стряпчих казенных дел возлагались обязанности по возбуждению гражданских дел, связанных с казенным интересом или ущербом, а также дел частных лиц, нуждающихся в правительственной защите (малолетних, не имеющих опекунов и других подобных субъектов правоотношений). Кроме того, стряпчие казенных дел надзирали за соблюдением порядка в суде, обеспечивая, в том числе, уважительное отношение к суду со стороны истцов и ответчиков, контролировали сроки рассмотрения дел. Изложенное свидетельствует о том,

что помимо восстановления нарушенных интересов государства прокурорам и стряпчим предписывалось осуществлять и охрану прав подданных государя на судебном уровне, обеспечивать установленный порядок судопроизводства по гражданским делам. Прокуроры в лице стряпчих впервые в истории российского гражданского процессуального права становятся истцами, приобретая статус стороны по делам данной категории.

На основе анализа действовавшего законодательства и правоприменительной практики сделан вывод, что в результате губернской реформы 1775 г. положение прокурора в гражданском процессе приобрело особый, государственно-властный характер. Именно при Екатерине II в судебной деятельности прокуратуры появляется правозащитное направление.

С учетом проведенного исследования, временной отрезок после проведения Екатериной II губернской реформы 1775 г. и до судебной реформы 60-х гг. XIX в. квалифицирован как второй этап формирования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве. На данном этапе законодательно очерчены две основные формы реализации прокурором предоставленных полномочий: во-первых, через стряпчих он выступал истцом по спорам в интересах казны и некоторых категорий частных лиц и организаций; во-вторых, осуществлял надзор за соблюдением процессуальной законности, действуя еще и как орган судебного надзора.

В третьем параграфе первой главы **«Развитие правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве с середины 60-х годов XIX века до начала 20-х годов XX века»** исследованы полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве на третьем этапе развития его правового статуса в период с 1864 г. по 20-е гг. XX в.

Основным источником правового регулирования процессуального положения прокурора того времени стал Устав гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г. В нем были определены категории лиц, подлежащих исковой защите, и перечень гражданских дел, по которым прокурор имел право давать заключение в суде.

Изучение судебной практики Правительствующего Сената позволило выявить следующие особенности правового положения прокурора. Так, заключение прокурора не было для суда обязательным, а носило только рекомендательный характер, поскольку прокурор не принимал непосредственного участия в вынесении решения по существу. Вместе с тем рассмотрение дела без прокурора по обязательной для его участия категории признавалось существенным нарушением норм процессуального права и являлось поводом для отмены решения суда. В то же время, если суд привлек прокурора для дачи заключения по делу, в рассмотрении которого последний не имел права участвовать, такое нарушение не влекло пересмотра соответствующего решения. Строго регламентировался порядок и случаи, когда прокурор мог обратиться в суд с заявлением или обжаловать вынесенное судом решение.

Наметившаяся во время судебной реформы Александра II тенденция к ограничению полномочий прокурора привела к тому, что Законом «Об отмене заключений прокурора по некоторым гражданским делам» от 9 мая 1911 г. был значительно сокращен перечень категорий гражданских дел, по которым ранее прокурор имел право вступить в процесс для дачи заключения. При этом прокурор не был полностью выведен из гражданского процесса, что свидетельствует о его определенной востребованности при осуществлении правосудия. Основы правового статуса прокурора, которые были заложены во времена царской прокуратуры, в большинстве своем использовались в последующем.

Вторая глава **«Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве России после 1917 года»** включает три параграфа и посвящена рассмотрению вопросов развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве в советский период и на современном этапе. По результатам сформулированы предложения по совершенствованию работы прокуроров.

В первом параграфе второй главы **«Полномочия прокурора на начальном этапе формирования советского гражданско-процессуального права»** обосновывается, что революционные события 1917 г. в России стали новой ступенью эволюции института прокуратуры, предварив очередной период в развитии пра-

вового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, временные рамки которого очерчены 20-ми гг. XX в. и началом 60-х гг. XX в.

Впервые в истории советского гражданского процесса о прокуроре как участнике судопроизводства упоминалось во Временной инструкции губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора, утвержденной Циркуляром Народного комиссариата юстиции РСФСР от 29 июля 1922 г. Обязательным стало участие прокурора при рассмотрении гражданских дел в прямо предусмотренных законом случаях, а также, когда сама прокуратура признавала необходимым вступить в дело. Опротестование решений и определений судов также рассматривалось в качестве одной из обязанностей губернских прокуроров. Позднее права и обязанности прокурора были закреплены в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР, введенном в действие с 1 сентября 1923 г.

Исходя из текста ст. 2 ГПК РСФСР 1923 г., прокурор мог обратиться в суд с заявлением по любому спору и вступить в любое гражданское дело при наличии необходимости охраны интересов государства или трудящихся масс.

На ведомственном уровне были систематизированы полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве, в том числе определен перечень исков (заявлений), с которыми прокурор мог обращаться в суды, обозначены категории гражданских дел, подлежащих обязательному рассмотрению с участием прокурора, регламентированы вопросы кассационного и надзорного опротестования судебных постановлений. Несмотря на предоставленное процессуальным законом прокурору право обратиться в суд с любым иском в интересах государства или граждан, ведомственные документы требовали избирательного подхода к исковой работе, и, прежде всего, обоснованности исковых требований.

Прокурор был наделен правом, а по роду службы это являлось и его обязанностью, давать заключения по всем возникающим в процессе вопросам и по существу дела в целом, излагая суду мнение о том, как следует разрешить спор.

Выделялось три основания для вступления прокурора в гражданское дело: 1) обязательное участие предусмотрено законом; 2) обязательным участие признано судом; 3) обязательным участие признано прокурором. Процессуальное за-

конодательство содержало расплывчатые формулировки и субъективно-оценочные понятия относительно участия прокурора в гражданском процессе для дачи заключения, оставляя за прокурором право вступить в любое дело по своему усмотрению. Предоставление такого широкого объема полномочий свидетельствует о том, что советское законодательство первой половины XX в. выделяло прокурора в качестве одной из ключевых фигур гражданского судопроизводства.

Второй параграф второй главы **«Положение прокурора в гражданском судопроизводстве во второй половине XX века»** содержит результаты историко-теоретического исследования правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве в период от 60-х до 90-х гг. XX в.

Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, вступившие в силу с 1 мая 1962 г., а также ГПК РСФСР 1964 г. официально ввели институт прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве. По сути, прокурор получил право проведения проверок деятельности судебных органов по неограниченному перечню вопросов, начиная от ведения делопроизводства и заканчивая надзором за законностью судебных постановлений. Прокурор также осуществлял надзор за соблюдением судами сроков рассмотрения гражданских дел. При выявлении нарушений он имел право внести представление об их устранении как председателю соответствующего суда, так и вышестоящего, а также в орган юстиции.

Предъявление прокурором исков и поддержание их в суде закон во всех случаях ставил в зависимость от необходимости охраны интересов общества и государства или прав граждан. По смыслу статьи 41 ГПК РСФСР 1964 г., прокурор должен был в исковом заявлении изложить, в чем конкретно заключается нарушение интересов государства и общества или прав граждан. Вместе с тем отсутствие в исковом заявлении такого обоснования необходимости обращения в суд не являлось основанием для отказа в принятии заявления либо для оставления его без движения.

Статья 41 ГПК РСФСР 1964 г., согласно которой прокурор имел право вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государ-

ственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан, не ввела какого-либо ограниченного перечня гражданских дел, по которым прокурор был вправе вступить в процесс. При этом участие прокурора в разбирательстве гражданского дела признавалось обязательным, когда это было прямо предусмотрено законом или признано судом необходимым. По остальным делам прокурор вступал в процесс по собственной инициативе.

Помимо исправления судебных ошибок путем опротестования судебных постановлений в кассационном или надзорном порядке, прокуроры обращали внимание органов юстиции на допускаемые судами нарушения норм материального и процессуального права в представлениях и требовали, таким образом, корректировки работы судов во внепроцессуальном порядке.

Исследование вышеперечисленных вопросов позволило сделать вывод, что новая кодификация гражданского процессуального законодательства, проведенная в первой половине 60-х гг. XX в., стала началом пятого этапа развития правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, который продолжался до 90-х гг. XX в. На данном этапе прокурор имел наибольший объем полномочий, поскольку помимо процессуальной деятельности осуществлял прокурорский надзор за исполнением законодательства судами.

Третий параграф второй главы **«Участие прокурора в рассмотрении судами гражданских дел современной России»** посвящен изучению правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве на современном этапе его развития, который начинается с первой половины 90-х гг. XX в.

На основе анализа законодательства и судебной практики сделан вывод, что все положения Концепции судебной реформы от 24 октября 1991 г. относительно прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве нашли воплощение в ГПК РФ 2002 г. По сравнению с ранее действовавшими гражданскими процессуальными кодексами он значительно ограничил полномочия прокурора.

Как на законодательном, так и на ведомственном уровне были перечислены обстоятельства, только наличие которых предоставляло прокурору право обратиться в суд с заявлением, определен перечень гражданских дел, только по кото-

рым прокурор мог вступить в процесс для дачи заключения и обжаловать вынесенное решение. Основанием для ограничения процессуальных прав прокурора стала организация судопроизводства на основе принципов состязательности и равноправия сторон, являвшаяся одним из основных направлений судебной реформы 90-х годов XX в.

Вместе с тем имевшиеся в первые годы действия ГПК РФ 2002 г. процессуальные препятствия для обращения прокурора в суд с заявлением, подкрепленные неоднозначной судебной практикой, были сняты после внесения в 2009 г. изменений в ст. 45 ГПК РФ 2002 г. Исследование такой формы участия прокурора в гражданском процессе, как вступление в дело для дачи заключения, показало, что ограничение ГПК РФ 2002 г. категорий дел, по которым прокурор дает заключение и обжалует судебные постановления, не стало принципиально новым. Кроме того, данный перечень носит открытый для дополнения характер.

На основании проведенного историко-теоретического исследования выявлены особенности правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве, его основные элементы и функции, а также формы нормативного регулирования.

В **Заключении** подведены итоги проведенного исследования, содержатся обобщающие выводы, формулируются основные предложения по совершенствованию работы прокуроров.

**По теме диссертационного исследования
опубликованы следующие работы автора:**

В изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ:

1. Зольников А.З. Использование исторического опыта в организации работы прокурора по апелляционному обжалованию судебных постановлений по гражданским делам / А.З. Зольников // Законность. – 2013. – № 6. – С. 10–13 (0,3 п.л.).
2. Зольников А.З. Особенности правового положения прокурора в российском гражданском судопроизводстве в период 1775–1864 годов / А.З. Зольников // Мир юридической науки. – 2013. – № 6. – С. 9–15 (0,69 п.л.).
3. Зольников А.З. Трансформация гражданско-процессуальных полномочий прокурора в постсоветский период / А.З. Зольников // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 7, часть I. – С. 70–72 (0,34 п.л.).
4. Зольников А.З. Первый исторический этап становления процессуального положения прокурора в российском гражданском судопроизводстве (1722–1775 годы) / А.З. Зольников // Мир юридической науки. – 2014. – № 3. – С. 20–24 (0,51 п.л.).
5. Погодин А.В. Зольников А.З. Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве России (XVIII–XXI вв.) / А.З. Зольников // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 8. – С. 6–9 (0,32 п.л.).

В иных научных изданиях:

6. Зольников А.З. Процессуальные полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве в начале 90-х гг. XX в. / А.З. Зольников // Вестник Российского университета кооперации. – 2012. – № 3. – С. 77–80 (0,34 п.л.).
7. Зольников А.З. Некоторые особенности процессуального положения прокурора в советском гражданском судопроизводстве в 50-е годы XX века / А.З. Зольников // Российская государственность: история, современность и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 1150-летию российской государственности, 100-летию Российского университета кооперации и 50-летию Чебоксарского кооперативного института (10–11 октября 2012 г.). – М.: Юрист; Чебоксары: ЧКИ РУК, 2012. – С. 172–177 (0,35 п.л.).
8. Зольников А.З. О полномочиях прокурора на начальном этапе развития советского гражданского процесса / А.З. Зольников // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: материалы XI Международной заочной научно-практической конференции (28 марта 2013 г.). – М.: Международный центр науки и образования, 2013. – С. 16–21 (0,31 п.л.).
9. Зольников А.З. Формирование процессуального положения прокурора в

гражданском судопроизводстве во время судебной реформы XIX века / А.З. Зольников // Современная юриспруденция: тенденции развития: материалы Международной заочной научно-практической конференции (10 апреля 2013 г.). – Новосибирск: СибАК, 2013. – С. 24–28 (0,23 п.л.).

10. Зольников А.З. О полномочиях прокурора по обращению в суд с заявлением в 20-80 гг. XX века / А.З. Зольников // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: материалы XIV Международной научно-практической конференции (26-27 марта 2013 г.). В 2 т.: т. II / Научно-информационный издательский центр «Институт стратегических исследований». – М.: Спецкнига, 2013. – С. 62–66 (0,46 п.л.).

11. Зольников А.З. Влияние Губернской реформы 1775 года на процессуальное положение прокурора в российском гражданском судопроизводстве / А.З. Зольников // Научный обозреватель. – 2013. – № 4. – С. 35–37 (0,23 п.л.).

12. Зольников А.З. Контрольно-надзорные органы, предшествовавшие появлению в России прокуратуры / А.З. Зольников // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. № 4 (24): сборник статей по материалам XXIV Международной заочной научно-практической конференции. – М.: Международный центр науки и образования, 2014. – С. 6–10 (0,29 п.л.).

13. Зольников А.З. Изменение процессуального положения прокурора в гражданском судопроизводстве в начале XX века / А.З. Зольников // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XXXVI Международной научно-практической конференции № 4 (36). – Новосибирск: СибАК, 2014. – С. 34–39 (0,29 п.л.).

14. Зольников А.З. Судебная практика Правительствующего Сената о заключениях прокуроров по гражданским делам / А.З. Зольников // Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы социально-гуманитарных наук в контексте глобализации: экономика, общество, право» (25 мая 2014 г.) / Приволжский научно-исследовательский центр. – Йошкар-Ола: Коллоквиум, 2014. – С. 91–94 (0,17 п.л.).

15. Зольников А.З. Судебная реформа XIX века как основной этап развития полномочий прокурора в гражданском процессе царской России / А.З. Зольников // Материалы VI Международной научно-практической конференции молодых ученых - преподавателей, сотрудников, аспирантов и соискателей «Инновации в научном творчестве молодежи» (14 декабря 2013 г.). – Ярославль-Москва: Канцлер, 2014. – С. 555–559 (0,26 п.л.).

16. Зольников А.З. Исторические аспекты деятельности фискальной службы как органа государственного надзора и противодействия коррупции / А.З. Зольников // Проблемы противодействия экономической преступности и коррупции в современной России: сборник материалов Международной заочной научно-практической конференции (21 марта 2014 г.). – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2014. – С. 79–83 (0,19 п.л.).